

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Den Haag: 20 oktober 2006
Ons kenmerk: 06.08070/MB
Bijlage(n): 1
Toestelnummer: 070 3 499 517
E-mail: m.bos@ser.nl
Betreft: Consultatief overleg d.d. 12 oktober jl.

Geachte heer Remkes,

De Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB) van de SER heeft, aangevuld met leden van de Commissie Grotestedenbeleid, op 12 oktober jl. met u een consultatief overleg gevoerd over het middenbestuur. Door dit overleg heeft de SER vanuit een sociaal-economische invalshoek commentaar kunnen geven op een (nog vertrouwelijk) ontwerp van de verkenning De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst. In het overleg zijn enige breed gedragen aandachtspunten naar voren gebracht die de SER hiermee graag ook schriftelijk wil vastleggen.

De SER is het eens met het streven naar grotere doelmatigheid en besluitvaardigheid door minder bestuurlijke drukte. Hij beschouwt bestuurlijke drukte daarbij als resultante van:

- ~ het aantal bestuurslagen;
- ~ het aantal relevante spelers (gemeenten, provincies) op een bepaalde laag;
- ~ de kwaliteit van (inter)bestuurlijke arrangementen.

De SER vindt het verstandig om in ons land uit te gaan van drie bestuurslagen (rijk, middenbestuur, lokaal bestuur). Daarbij past een heldere verantwoordelijkheidsverdeling: voor burgers en bedrijven moet duidelijk zijn welke bestuurslaag primair voor een bepaalde kwestie verantwoordelijk is en bij welk loket zij zich moeten melden. Deze bestuurlijke stroomlijning zou wel ruimte moeten laten voor functionele intergemeentelijke samenwerkingsarrangementen, bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsmarkt en (beroeps)onderwijs.

In de bijlage bij deze brief wordt op een aantal vraagstukken wat dieper ingegaan. Daarbij wordt ook een relatie gelegd met eerdere SER-advisering.

De aanwezige leden van de beide SER-Commissies hebben deze gelegenheid om met u van gedachten te wisselen over de toekomst van het middenbestuur erg op prijs gesteld, en wachten met belangstelling de verdere ontwikkelingen af.

Hoogachtend,

Prof.dr. J.M. Cramer
Voorzitter Commissie RIB

Bijlage bij de brief d.d. 20 oktober 2006 over de toekomst van het middenbestuur

In deze bijlage wordt wat dieper ingegaan op de volgende vraagstukken:

1. de schaal van het middenbestuur;
2. de taken en bevoegdheden van het middenbestuur;
3. de versterking van het middenbestuur in het algemeen;
4. de vermindering van de bestuurlijke drukte in de Randstad;
5. de Europese dimensie.

1. De schaal van het middenbestuur

Het begrip ‘regio’ wordt voor een brede variëteit aan ruimtelijke samenhangen gebruikt¹. In territoriale omvang gemeten, loopt de bandbreedte uiteen van kringen van enkele gemeenten (de sfeer van het verlengd lokaal bestuur) tot complete landsdelen (de ‘top’ van het middenbestuur). De concept-verkenning suggereert zelfs dat Nederland in de Europese context als een regio kan worden beschouwd. Deze typering kan op het vlak van de bestuurlijke verhoudingen misverstanden wekken: de Europese integratie vormt nadrukkelijk geen reprise van de nationale staatsvorming.

De SER heeft zich in de afgelopen jaren met name in relatie tot het ruimtelijke beleid gebogen over het ‘regionale gat’ en aanbevolen dit te dichten door het bevorderen van niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten, in combinatie met een versterking van de positie van provincies.

De optimale schaal van het middenbestuur bestaat niet. Ruimtelijke samenhangen verschillen namelijk naar beleidsveld en invalshoek (zie kadertekst). Het is de kunst om per regio (van het middenbestuur) de ‘beste’ invalshoek te kiezen. Daarom is de mogelijkheid van differentiatie – een van de uitgangspunten van de verkenning van BZK – zo belangrijk. Daarom ook zal er naar alle waarschijnlijkheid behoefte blijven aan bepaalde (functionele) uitzonderingen op de bestuurlijke hoofdstructuur en aan hulpstructuren.

Het juiste schaalniveau?

In zijn adviezen over de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (publicatienr. 01/07, pp. 56-58) en *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020* (publicatienr. 01/03, pp. 75-78) stelde de SER vast dat het ‘juiste’ schaalniveau niet eenduidig kan worden bepaald, maar afhankelijk is van het desbetreffende beleidsveld en de gekozen invalshoek. In dat verband sloot de raad zich aan bij de conclusie van de verzamelde planbureaus dat de ruimtelijke functies als wonen, werken,

¹ Vgl. *Op schaal gewogen* (rapport commissie-Geelhoed, 2002), p. 58: “Nederland gaat buitengewoon onnauwkeurig om met het begrip regio. Is dat de provincie? Horen ook de stadsgewesten (‘kaderwetgebieden’) daar toe? De vele functionele regio’s? De rijksdepartementen met hun diensten en inspecties in de regio?”

recreëren en andere voorzieningen, en de daarmee verbonden verplaatsingsbehoefte zich vooral op het stads(gewestelijk) niveau concentreren.

Om het punt van de wisselende omvang van de relevante entiteit te illustreren, werkte de SER het voorbeeld van de Deltrametropool uit (advies 01/07, pp. 57-58):

Vanuit een oogpunt van internationaal vestigingsklimaat kan het heel zinnig zijn de Deltametropool, van Almere tot de Drechtsteden, als één stedelijk netwerk te zien (...). Op het vlak van het goederenvervoer, industrie en logistiek reikt de ruimtelijke samenhang zelfs nog verder in Zuidelijke (tot en met Antwerpen: AreA) en Zuidoostelijke (Incodelta Zuid-Oost corridor) richting.

Als het gaat om de inrichting en ontwikkeling van het Groene Hart vormen de vier grote steden de hoekpunten van het relevante stedelijke netwerk. Indien de feitelijke functionele samenhang op het vlak van wonen, werken en personenmobiliteit maatgevend wordt geacht, ligt het voor de hand binnen de Deltametropool verschillende stedelijke netwerken (of: netwerksteden) te onderscheiden. Daarbij past dan ook het in navolging van de VROM-Raad onderscheiden van twee tot vier stedelijke netwerken, namelijk de zuidflank Leiden-Dordrecht, eventueel onderverdeeld in Leiden-Delft en Rotterdam-Dordrecht, en de noordflank, deze laatste eventueel onderverdeeld in Kennemerland-Almere en Utrecht-Amersfoort.

In zijn advies *Kansen voor het platteland* (publicatienr. 05/12) heeft de SER de sociaal-economische vitaliteit van het platteland verkend. In de analyses is uitgegaan van samenhangende arbeidsmarktgebieden, de zogenoemde COROP-regio's. Elk van de 40 COROP-gebieden van ons land bestaat uit een aantal gemeenten: een centrale kern met een omliggend verzorgingsgebied. Binnen een COROP-gebied blijft de reistijd voor het woon-werkverkeer binnen redelijke grenzen. De COROP-gebieden zijn optelbaar tot de bestaande provincies.

De schaal van het middenbestuur dient daarom te worden afgestemd op de (belangrijkste) taken ervan (zie verder par. 3). Schaal(vergroting) is overigens niet alleenzalmakend. Het komt ook aan op de kwaliteit en de stijl (gebiedsgericht en interactief opereren) van het optreden van overheden. Verder vormt de afstand van de burger tot het lokale bestuur een punt van afweging. Wel kan een te kleine schaal van decentraal bestuur het bieden van voldoende kwaliteit in de weg staan. Bovendien maken veel kleine spelers de coördinatieproblematiek (de bestuurlijke drukte) zwaarder.

2. De taken en bevoegdheden van het middenbestuur

De discussie over de schaal (de territoriale afbakening) van het middenbestuur kan niet goed worden gevoerd los van het takenpakket, de bevoegdheden en de middelen van de provincie. Een kwalitatief goede ruimtelijke inrichting vraagt om²:

effectieve samenwerking tussen betrokken gemeenten en om een meer geprofileerde taakuitoefening van de provincies als regisseur en arbiter. Deze rol kunnen zij momenteel niet zonder meer vervullen. Er is duidelijk behoefte aan een versterking van de positie én van de capaciteiten van provincies.

Dit sluit aan bij de meer algemene schets van de bestuurlijke rol van de provincies door de Commissie-Geelhoed (zie kadertekst)³.

² SER-advies *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/06, p. 70.

³ De Commissie-Geelhoed (p. 61) beveelt bovendien aan het toezicht op de lokale bestuurspraktijk op de fysieke beleidsterreinen van rijksinspecties naar provincies over te brengen.

Commissie-Geelhoed over bestuurlijke rol van de provincie

De bestaande Nederlandse provincies beschikken niet over het gezag, dat voor deze rol [een herkenbaar en handelingsbekwaam regionaal bestuur dat voldoende transparant en flexibel is om effectief samen te werken met wisselende publieke en private partijen] vereist is. Deels ligt dit aan de ontoereikendheid van hun bevoegdheden, deels aan hun aarzelende politieke cultuur (die overigens deels uit het tekort aan competenties voortvloeit). De bestuurlijke rol van de provincie moet daarom worden versterkt, waarbij regionaal *opdrachtgeverschap* en *doorzettingsmacht* sleutelbegrippen zijn.

(...)

Bij essentiële ruimtelijke voorzieningen en projecten van regionale betekenis zou de provincie de rol van opdrachtgever moeten kunnen spelen ten opzichte van lokale overheden en andere betrokken partijen. In dat opdrachtgeverschap komen visie, geld en juridische bevoegdheden samen. Het opdrachtgeverschap moet de provincies er toe in staat stellen om:

- voorzieningen te kunnen realiseren die er nog niet zijn;
- ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan;
- selectiviteit te bevorderen.

Bron: *Op schaal gewogen*, pp. 32 en 33.

Duidelijk is dat provincies ook bereid moeten zijn om in voorkomende gevallen hun formele bevoegdheden (aanwijzingsrecht, doorzettingsmacht) daadwerkelijk te gebruiken. Alleen dan kan het middenbestuur zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuur in de regio waarmaken en de eigen taken op de fysieke beleidsterreinen goed vervullen.

In de discussie over het middenbestuur staat vooral de ‘ruimtelijke’ invalshoek centraal, met onderwerpen als wonen, mobiliteit, waterbeheer, natuur en landschap en milieu en veiligheid⁴. Culturele aspecten, onderwijs, zorg, welzijn maken van oudsher geen (belangrijk) onderdeel uit van het middenbestuur (de provincie)⁵.

Voor de SER vormt de regionale samenwerking die nodig is voor een goed arbeidsmarktbeleid en voor een goede afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt, een belangrijk aandachtspunt⁶. Het belang daarvan is onlangs nog onderstreept door het advies van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) *De Regio Centraal*⁷. En de laatste beleidsnota van het ministerie van OCW over Koers BVE heette niet voor niets *Het regionale netwerk aan zet*⁸. De bestuurlijke ruimte waarover onderwijsinstellingen beschikken, schept de mogelijkheid om nauw aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de regionale economie en op de regionale arbeidsmarkt⁹.

⁴ IPO (2002) *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in de Nederland in de 21^e eeuw* (commissie Geelhoed) Den Haag.

⁵ Th. A.J. Toonen (2005), *Theorie van de provincie*, IPO, Den Haag.

⁶ Zie o.a.: SER (1998) advies *Samen voor de stad*, publicatienr. 98/01, Den Haag en (2002) advies *Steden op koers*, publicatienr. 02/03, Den Haag.

⁷ RWI (2006) *De Regio Centraal, Advies over de afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*, Den Haag.

⁸ Ministerie van OCW (2004) *Koers BVE, Het regionale netwerk aan zet*, Den Haag.

⁹ SER (2004) advies *Opleiden is net-werken*, publicatienr. 04/13, Den Haag.

Voor een goede werking van de arbeidsmarkt is het nodig dat gemeenten, CWI en UWV, regionaal bedrijfsleven, sociale partners en (beroeps)onderwijs goed samenwerken en afstemmen in Regionale Platforms voor Arbeidsmarktbeleid. Een gemeente die zich slechts op het eigen werklozenbestand richt, is niet goed bezig. Het middenbestuur kan hier geen oplossing bieden. Enerzijds omdat de schaal van de provincies niet aansluit bij die van de samenhangende werk- en woongebieden (vgl. de COROP-regio's); anderzijds omdat de bevoegdheden op het niveau van de gemeente liggen.

In de kern gaat het hier om een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het is dan ook primair aan de samenwerkende gemeenten om de bestuurlijke drukte rond het gemeenschappelijke orgaan te minimaliseren¹⁰. Het rijk kan daarbij behulpzaam zijn door de centrumgemeente een regierol toe te kennen.

3. Naar versterking van het middenbestuur

Versterking van het middenbestuur is nuttig en nodig. Met het oog op het politieke en maatschappelijke draagvlak is het gewenst om wat de vormgeving betreft zoveel mogelijk ruimte te geven aan initiatieven van onderop – dat is feitelijk ook de boodschap van de concept-verkenning. Daarbij staat de goede samenwerking tussen de drie Noordelijke provincies model. Deze samenwerking wordt weerspiegeld in de bestaande structuur voor overleg en advies van sociale partners. Voor de drie Noordelijke provincies is deze gebundeld in één 'provinciale' SER.

De hoofdrichting van 'bottom up' werkt in de Randstad niet. Daar zal het rijk een aantal knopen moeten doorhakken.

Een van de doelstellingen van de verkenning is het vergroten van de integraliteit van het gevoerde bestuur. Tegelijkertijd wil de verkenning om 'redenen van pragmatische aard', het bestaansrecht van waterschappen en veiligheidsregio's niet ter discussie stellen. De SER beveelt aan om ten minste de relevante afwegingen helder te benoemen. Wat de waterschappen betreft gaat het dan enerzijds om het erkennen en incasseren van de winst van de recente schaalvergroting richting stroomgebieden en de bijbehorende professionaliseringsslag. Anderzijds dienen ook de mogelijkheden onder ogen te worden gezien die integratie van het bestuur van waterschappen in het middenbestuur biedt voor het verminderen van bestuurlijke drukte.

4. Terugdringen van de bestuurlijke drukte in de Randstad

De problematiek van de 'bestuurlijke drukte' spitst zich toe in de Randstad. Een aantal belangrijke ruimtelijke opgaven doet zich voor op dit schaalniveau en doorsnijdt (of overstijgt) daarmee nadrukkelijk de bestaande provinciegrenzen. De verkenning van de minister van BZK schetst vier bestuurlijke opties:

¹⁰ Zie: Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie-Bovens) (2005), *Wil tot verschil – gemeenten in 2015*, Den Haag (VNG; zie: www.vng.nl), inz. p. 80.

1. De ‘stevige randstadprovincie’ (Noord- en Zuid-Holland plus (delen van) Flevoland en Utrecht;
2. De stadstaten met een versterkte rijksregie (in de stadsregio’s Amsterdam, Rotterdam en Den Haag worden de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag in elkaar geschoven; het resterende gebied wordt dan opnieuw provinciaal ingedeeld)
3. Twee provincies: noordvleugel en zuidvleugel;
4. Versterking van de rijksregie (zonder decentrale bestuurlijke reorganisatie, en daarom aangemerkt als no regret-optie).

Vermindering van ‘bestuurlijke drukte’ is een belangrijk motief om het bestuur in de Randstad op de schop te nemen. Bestuurlijke herinrichting biedt overigens geen sluitend antwoord op ‘bestuurlijke drukte’; elke bestuurlijke indeling kent immers haar eigen grensverkeer. Het gaat er vooral om de doorzettingsmacht goed te organiseren (vgl. het rapport *Je gaat er over of niet*). Daarnaast is het zaak dat overheden de onderlinge samenwerking (en die met andere partijen) meer in de vorm van transacties gieten.

De publieke discussie lijkt zich momenteel te concentreren op de bovengenoemde opties 1 en 3. In het bijzonder optie 1 roept direct vragen op over de verhouding tussen het rijk en de nieuwe Randstadprovincie.

Het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ dat aan de Nota’s Ruimte en Mobiliteit ten grondslag ligt, wordt door de SER onderschreven. De verantwoordelijkheid van het rijk spitst zich daarbij toe op de zorg voor de basiskwaliteit van het gehele land en voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur (RHS), zowel de economische als de ecologische. Een belangrijk deel van de economische RHS – waaronder de twee mainports – is binnen de Randstad gelegen. De SER vindt dat het rijk primair verantwoordelijk moet blijven voor de nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur. Dit betekent dat het uiteindelijk aankomt op de doorzettingsmacht van het rijk richting decentrale overheden.

Binnen de Randstad zijn drie gebieden te onderscheiden: de Noordvleugel, de Zuidvleugel en het Groene Hart. De bestuurlijke herinrichting van de Randstad moet niet alleen gericht zijn op ‘rode functies’ respectievelijk de grootstedelijke gebieden. Ook de zorg voor (de ontwikkeling van) het Groene Hart dient bestuurlijk beter te worden geregeld (zie kadertekst).

Groene Hart

De Nota Ruimte heeft het Groene Hart aangemerkt als een van de nationale landschappen. Daarbinnen worden drie samenhangende delen onderscheiden: het Hollands-Utrechts veenweidegebied, de ‘waarden’ (Alblasserwaard, Krimpenerwaard, Lopikerwaard) en de plassen (Vinkeveense, Loosdrechtse, Nieuwkoopse en Reeuwijkse plassen).

De SER toonde zich er in 2004 niet gerust op dat de noodzakelijke bestuurlijke afstemming en samenwerking in het Groene Hart vanzelf en met de gewenste effectiviteit totstandkomt (advies *Nota Ruimte*, publicatienr. 04/08, pp. 43-45).

De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht hebben in opdracht van het rijk en in overleg met andere betrokkenen een ‘ontwikkelingsprogramma Groene Hart’ opgesteld. Het kabinet heeft onlangs ingestemd met dit programma.

Daarnaast is het zaak de verhouding tussen de Randstadprovincie(s) en de inliggende gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden goed te doordenken. Zo zal (zullen) de provincie(s) ook voor de inliggende G-4 als volwaardig middenbestuur moeten gaan functioneren.

In het kader van herziening van het middenbestuur en schaalvergroting van gemeenten in de Randstad ligt het terugdringen van het aantal constructies voor verlengd lokaal bestuur in de rede, maar het afschaffen van dergelijke constructies zal moeten worden gezien in het licht van:

- Gemeentelijke herindelingen in de Randstad (met inbegrip van de mogelijke vorming van regiogemeenten op het niveau van de G-4 en de omliggende randgemeenten¹¹);
- Aan de provincie toegewezen taken op sociaal terrein – zoals de jeugdzorg – die in de Randstad beter op een lager schaalniveau – bijvoorbeeld van de grootstedelijke gebieden – kunnen worden uitgeoefend¹²;
- De schaal van het middenbestuur en de eventueel resterende behoefte aan regionale respectievelijk intergemeentelijke samenwerking en afstemming, op terreinen als openbaar vervoer alsmede arbeidsmarkt en (beroeps)onderwijs.

5. De Europese dimensie

De SER vindt het een goede zaak dat de verkenning ook ingaat op de Europese dimensie van het decentrale bestuur. Hij onderschrijft het belang van het meer ‘Europa-proof’ worden van alle drie bestuurlijke niveaus in Nederland (zie p. 19 van de verkenning). Dit punt komt bijvoorbeeld sterk naar voren in het recente SER-advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen* (publicatienr. 06/06). Aanleiding voor dit advies waren de botsingen tussen in het bijzonder de kaderrichtlijn luchtkwaliteit en ruimtelijke investeringen in ons land. Het advies gaat niet alleen in op milieurichtlijnen maar bevat ook meer algemene aanbevelingen voor een betere afstemming tussen de Europese en nationale regelgeving en beleidsvoering. Deze zijn gericht op:

- een meer proactief en strategisch opereren van ons land vóór Europese besluitvorming;
- het verbreden van de EU-coördinatie in Nederland door daarbij in voorkomende gevallen naast decentrale overheden ook maatschappelijke organisaties te betrekken;
- het vroegtijdig opstellen van goede uitvoeringsplannen voor EU-richtlijnen;
- het zorgen voor een zorgvuldige implementatie door ook relevante nationale regelgeving en bestuurlijke arrangementen tegen het licht te houden.

¹¹ Zie het advies van de Rob Bestuur op maat.

¹² Op dit moment zijn de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden rechtstreeks belast met de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg.

Hierdoor moeten de uitvoerbaarheid én feitelijke uitvoering, de handhaafbaarheid én feitelijke handhaving van Europese regels voor en door decentrale overheden verbeterd worden. Het gaat er dan ook niet zozeer om dat ‘omgekeerd’ ‘Brussel’ meer ‘decentraal-proof’ moet worden. De kern van de zaak is dat ‘Den Haag’ zowel bij het opereren op het Europese speelveld als vervolgens bij de omzetting van EU-richtlijnen gerichte aandacht geeft aan de praktische uitvoerbaarheid op decentraal niveau.